

京都市における意思決定

——非日常的決定の典型と逸脱——

芦
立
秀
朗

目次

はじめに…意思決定とは何であり、どうして重要なのか

第1章…分析枠組みと先行研究

第1節…京都市を分析する理由

第1項…比較的有名な逸脱事例の存在

第2項…市長と議会との関係の多様性——歴代の京都市長と政党

第2節…意思決定における逸脱を扱う理由

第2章…仮説の構築

第1節…非日常的な意思決定の典型

第2節…意思決定の典型からの逸脱

第3節…逸脱と市会——意思決定にかかる党派的要因

第4節…逸脱と市民

第3章…仮説の検証——非日常的決定における逸脱の事例研究から

第1節…与党からの支持の調達に失敗する場合

第1項…決定のタイミング——市長が公約の実現を急ぐ場合

第2項…決定過程の透明性——京都市立看護短期大学の廃止問題から

第2節…合意形成が進まなかった場合

第1項…古都保存協力税と合意形成

第2項…古都保存協力税と空き缶条例の相違点

第3節…小括——どんな時に逸脱が起こるのか

まとめと展望…近年における意思決定の変化

はじめに…意思決定とは何であり、どうして重要なのか

意思決定とは特別な所作ではない。人間にしても政府にしても周囲の環境の変化に合わせて、日々何らかの出力をしながら生きている。こうした環境への適応のプロセスが意思決定であると言える。ただ、個々人の意思決定とは異なり、組織で行われる意思決定では、様々な行為者が関与することになるため、より複雑なプロセスになる。

意思決定は中央政府のみならず地方自治体でも行われているが、特に地方自治体に関して注目すべきは、「国家」としての地方という顔と「社会」としての地方という顔が垣間見える点である。児童手当の廃止の様に国の政策変更に伴い地方も制度変更を求められる場合があるが、こうした時には地方は中央の政策を実施する「国家」としての顔を持つと言える。他方で、国の予算編成の度ごとに国による福祉政策の拡充を求めるといった事例（実際に京都市でも毎年

の様に見られてきた)では、地方は市民・住民の代表の様な役割を果たし、「社会」の顔をしていると言えよう(秋月二〇〇一)。

二〇一一年三月一日に発生した東日本大震災では、津波の被害で人命のみならず人々の暮らしを支える役所そのものがなくなってしまう自治体もある。こうした事態をもたらした東日本大震災以降、非常時の自治体間連携を含めて、自治体における意思決定の在り方が変化している(稲継二〇一一)。そうした時代にあって、地方における意思決定の特徴を解明することは学問的のみならず実務的にも意義があると考えられる。

本稿はそうした関心から、京都市を事例として地方自治体における意思決定の在り方を分析するものである。特に、京都市の非日常的決定の特徴について、逸脱にも注目しながら考察する。その際には筆者が携わった京都市政史の執筆作業の中で筆者が集めた情報を基に議論が展開されることになる。⁽¹⁾

註

(1) その間、研究会で助言を頂いたメンバーの先生方や資料収集に協力して頂いた京都市歴史資料館の職員の皆様がこの場を借りてお礼申し上げます。

第1章…分析枠組みと先行研究

第1節…京都市を分析する理由

第1項…比較的有名な逸脱事例の存在

地方自治体の研究、とりわけ大都市研究においては京都市を事例として選択したものが少なからず存在する。しかし

ながら、なぜ京都を分析するのかといった疑問に関しては必ずしも明確な答えがある訳ではない。三宅・村松編（一九八一）の「はしがき」では、やや遠慮気味に「われわれ執筆者が、京都市民か、京都で職をもつ研究者であるからである」と述べている。もっとも、事例の選択に際して、「そこに山があるから（山に登る）」という答えは一つの理由づけとなるし、比較研究の分野でも見られるのは確かであるが（Peters 1998, 64）。

村上・田尾・佐藤編（二〇〇七）ではより積極的に、歴史都市としての顔と大都市としての顔を有する京都市がいかんアイデンティティークライシスを乗り越えたかを語ることは他の都市の参考にもなるとする。古都税紛争や開発問題などを巡って繰り広げられた大きな議論は京都市外の人間にとっても記憶に残っていることであろう。本稿においても基本的には村上・田尾・佐藤編（二〇〇七）と問題意識を共有する。

京都市の財政に関する自己認識はある意味で戦後一貫してきた。『市民しんぶん』（一九五三年臨時特集号、一頁）では「収入の面では中都市なみであるのに、金を支出する面では大都市なみ」であることに困窮の原因を見出している。工業都市として発展することにも限度があり、かつ観光に係る入場税・遊興飲食税が府の税であることを問題視している。果たして一九五六年から一九六一年まで京都市は財政再建団体としての指定を受けることになった。一九八〇年代になっても、京都市は、戦災被害が少なかった分、古い家屋が残り固定資産税の収入が少ないことや、寺社が固定資産税を免除されていることなどに歳入不足の原因を見出している。様々な改革はなされてきたけれども、二〇〇一年には遂に市財政の「非常事態宣言」が出されるに至ったのである。³ 財政基盤の確保を巡る京都市の葛藤は、今日の地方自治体の運営・経営を考える時にも大きな示唆を与えてくれるであろう。²

また、全国的に大きく取り上げられた古都保存協力税をはじめとして、比較的有名な事例が多く見受けられるという点でも、京都市を扱うことは意義があることであろう。もちろん、有名な逸脱事例に注目するという手法には「従属変

数に基づく選択」という批判を受ける余地はあるものの、合意形成が比較的順調になされた「飲料容器の散乱の防止および再資源化の促進に関する条例」（以降、通称の「空き缶条例」と表記する）の事例や、市長が公約の実現を急がずに成功した場合などにも適宜言及しているので、キングらが指摘する様な事例選択による弊害は免れていると考える（King, Keohane and Verba 1994）。

第2項・市長と議会との関係の多様性——歴代の京都市長と政党

京都市を分析対象とするもう一つの利点として、党派性を制御できるということもあろう。戦後直後の神戸市政から始まり、高山・井上の保守市政と富井・船橋の革新市政を経て、共産党を除く政党による相乗りの時代へという京都市政における「政権」の枠組みの変化を踏まえれば、党派性を一定程度留保して意思決定に関する一般的な知見を得ることができると考える。

もともと、船橋市政の後半や今川市政の前半は、オール与党体制が築かれていたのでこの時期区分はやや大雑把なものではある。表1は神戸市長以降、門川市長までの歴代市長と議会主要政党の協力関係である。表中の▲は、当該政党が各市長の市政下の一時期において市長を支えたことを示す。

一九四七年に市長に選出された神戸^{かんべ}正雄は戦後普通選挙で選ばれた最初の京都市長であった（斎藤一九七六、三五七）。それ以降、神戸を含めて九人の市長が在職した。以下、京都市長と彼らを支えた政党について概略を述べる。

神戸は自由・民主・国民協同の三党の支援を受けて立候補し、革新勢力の擁立した竹内候補を僅差でかわして市長に当選したが、地方行政調査委員会議の委員に就任すべく一期末の途中で市長職を辞している（斎藤一九七六、三五七―三五九）。続く高山義三は社会党の党籍を持って一九五〇年の市長選挙を戦ったが、二期目以降は自民党の推薦を受け立候補し、四期市長を務めて引退した。高山は徐々に政党離れを進め、二度目の選挙以降は保守系の支持を受けて当選

表1 主要政党・会派と歴代市長の関係

	神戸	高山	井上	富井	船橋	今川	田辺	榊本	門川
自民	○*	▲	○		▲	○	○	○	○
民社・民主	-	▲	○		▲	○	○	○	○
公明	-		○		▲	○	○	○	○
社会・社民		▲		○	○	○	▲	○	○
共産		▲		○	○	▲			

出典：京都市編（1976）などから選挙での支援の在り方などをもとに筆者が作成した。○は任期を通じた支持・推薦を、▲は一時期の支持・推薦（例：一期目のみ推薦）を表す。-は当該政党・会派が未結成の時期である。

*：自由党・民主党（保守合同前）などによる推薦

している。他方で、「右派社会党や民主社会党とも不即不離の態度をとり続けた」（斎藤一九七六、三六二）。そこで、表1ではほとんどの政党との関係で▲を付けているが、保守市政と呼ばれることが一般的である。続く井上清一は自民党と民社党などの支援を受けて一九六六年の市長選挙で当選を果たしたものの、翌一九六七年一月の府警視閲式に出席中に脳内出血で倒れ、在職一年足らずで亡くなった（後藤・渡部一九七六、四六八）。

急ぎよ行われた一九六七年の市長選挙で、社会党と共産党の推薦を受けた富井清が当選した。富井市長（在職一九六七～一九七一年）の時代と富井市政で助役を務め一九七一年に市長となった船橋求己（在職一九七一～一九八一年）の時代は革新市政と表現される。もっとも、一九七五年以降は、自民党なども市長を支持する立場をとったため、五党支持体制と言われることもある。続く今川正彦（船橋市政の助役）も自民党から共産党までの支援を受けて一九八一年に当選したが、古都保存協力税の問題などを理由に一九八五年の選挙では共産党が独自の候補を擁立している（吉田・木村・佐藤二〇〇七、五三三）。

一九八九年の市長選挙では自民党・公明党・民社党に支えられた田辺朋之が次点候補に僅かな差を付けて当選する（在職一九八九～一九九

六年)。京都府医師会会長の経歴がある田辺は、久々の庁外出身の市長であった。一九八九年の市長選挙では社会党が社民連と共に田辺以外の候補（中野候補）を推薦したが、一九九三年の選挙では田辺を推すことになった。市長選挙での非共産勢力の協力関係は以後二代の市長選挙でも見られる。ともに教育長の経歴のある榊本頼兼（在職…一九九六～二〇〇八年）と門川大作（在職…二〇〇八年～）である。革新市政以降はこうした「相乗り」の状態が続いてきた。

第2節…意思決定における逸脱を扱う理由

日常的な決定というものは、環境が比較的安定した場面において見受けられる。しかしながら、環境は常に安定しているとは限らない。こうした非日常的な意思決定についてその成否を問わず重要な役組を提供してくれるのがアリソンである。特に彼の第三モデル（政府内政治モデル）では、数多の行為者が自分の地位や利益に基づいて動く様を分析する手掛かりを与えてくれる（Allison 1971）。本稿でも「京都市」を一枚岩とせず、特に市長と議会に注目して意思決定について考察を加えるものである。「投票のジレンマ」からも明らかであるように、複数の行為者が関与する決定では、組織を構成する個々人の合理性が組織全体の決定に関する合理性を担保しない（小林 一九八八）。そこには独特なロジックが生まれ得る。

一般的に言って、政策過程のサイクルについては社会環境の変化に伴う人々の要請から始まって、政策の出力、政策の実施、そして評価へという大きなかつ繰り返しの流れを想定することができる（村松二〇〇一、一一）。実施研究の先駆けとして知られるプレスマンらの研究は、政策が実施されて当たり前という固定観念が通じないことを立証する形で、却って政策実施に関する知見を深めた（Pressman and Wildavsky 1974）。そうであるならば、実施以外の側面においても、非日常的決定の典型からの逸脱や「失敗例」を通じて京都市における意思決定の本質を見極めることができる

のではないだろうか。それが本稿の問題関心である。「うまくいくやり方」つまり定式は、かつての失敗の積み重ねであるとする畑村（二〇〇六、一〇〇）の視点とも符合しよう。

ここで注意を喚起したいのは、本稿の分析では属人的要素についてそれほど重きを置いていないということである。リーダーシップと表現する時、我々が思い描くのは政策志向なり目的志向のものであるので、意思決定がなされない事例（非決定という決定）を扱うのはその時代の市長のリーダーシップの欠如を指摘していると思われるかもしれない。しかしながら、政策が実施されないことや非決定は必ずしもトップの責任ではないかもしれないし、ここで紹介する「失敗例」を以ってかつての市長の業績を貶めるものでもない。⁽⁴⁾ 本稿でも属人的要素を控除するために様々な市長の下の決定について言及しながら一般化を試みる。

註

- (2) 『市民しんぶん』一九八一年四月一五号、六頁
- (3) 『京都市会旬報 平成一三年回顧』、六六頁
- (4) 実際にアメリカの大統領制の研究でもPresidentではなくより制度的なPresidencyに注目するものが多い（参考…声立（二〇〇七））。

第2章…仮説の構築

京都市の意思決定に影響を及ぼす行為者は少なくない。京都府（府庁）との関係しかり、労働組合との関係しかりである。労働組合との関係を例に挙げると、後で紹介する空き缶条例の制定に際しては、住民本位の民主的行政を確立す

る動きの一つとして、市職労内に空きかん条例制定運動対策委員会が設置され、京都市に申し入れを行うなどした（三村一九八一）。そうではあるが、本稿では後の事例研究との関係で特に重要になってくる市長と議会、そして双方を導出する市民の関係について考察する。

第1節…非日常的な意思決定の典型

条例の新設・改廃を伴わないルーティーンワークというものは、環境が比較的安定した場面において見受けられる。⁽⁵⁾しかしながら、環境は常に安定しているとは限らない。意思決定というものは周囲の社会環境の変化に応じて求めらるのである。卑近なところで考えれば、動物は環境の変化に合わせて体の形を変えていくことがあるし、学生は大学入学以後に大学での学びを学習していくが、こうした営みも環境変化への対応である。生き物と同じように京都市も環境の変化に応じた意思決定を行うことが少なくない。東日本大震災等の災害に加えて、少子高齢化の進行であるとか、経済情勢の変化などがこうした変化に該当する。

一九九五年には阪神淡路大震災を受けて、市の防災対策についての質疑が市会でも多く見受けられた。こうした災害の様な大きな出来事の他にも、京都市民を巡る環境は日々変化している。社会環境の変化が、ある程度の子測の範囲内であれば対応もしやすいが、実際には予測しないことが次々と生じることが多い。「関係者が関心を向けるもの、決定の対象となる選択肢、選択のできる機会、それに参加する人たち」という無関係な流れが交差する所に選択の機会があるというモデルが「ゴミ缶モデル」であるが（村上・佐藤編二〇〇九、四七）、京都市における意思決定もこのモデルに近いと聞く。

日常的な決定ではない決定においては、新たな制度を整備する必要がある。こうした時の意思決定の典型的なバ

ターンはどの様なものであろうか。市長と議会が関与する時、大まかに言って以下の様なパターンになる。まず、審議会などが設置されて新たな問題についての審議を行い、市長に対して答申を出す。例えば、報酬及び費用弁償条例等の一部改正についての決定はこの経路をたどった。⁽⁶⁾

市長はその答申をもとに条例の制定が必要であれば市会に提案をする。提案を受けた議会は提案を本会議に上程し、必要ならば委員会に付託し、そこでの審議をもとに本会議で議決する。例えば、一九六六年の交通事業財政に関する井上市長の値上げ案では、本会議から交通水道委員会を経て本会議で議決された。⁽⁷⁾

委員会に付託するのか、本会議でそのまま審議するのかといった手続的なことを決める上では、各派幹事会・議会議運営委員会が門番としての役割を果たしている。⁽⁸⁾ 例えば、一九六四年の国民健康保険について国が給付率の引き下げを決定した件では、所管の委員会から各派代表幹事会を経て正式に市会に提案されてから検討することになった。⁽⁹⁾ ここに第3節で説明する党派的権力・要因が生じる余地があるのである。

第2節…意思決定の典型からの逸脱

前節で述べたのは意思決定の理想像である。実際の意思決定はこの手順から外れることもある。例えば、一九五八年には住居専用地区の指定に関して、市会の建設消防委員会への報告前に新聞報道がされたことで、市会が市に反省を求めるといふ事件があった。もっとも、この時には最終的には、都市計画地方審議会での検討後、委員長報告通り可決されたのである。⁽¹⁰⁾

この事例は情報のリークが絡むので一度きりの特別な事例であると考えられることも可能であるが、より一般化して言うならば、通常の手順を経ない時に見られる意思決定の混乱の一つと表現することができる。ではどの様な時に意思決定

は典型から逸脱するのであろうか。次節以降では、意思決定に係る行為者に注目しながら、仮説を構築する。

第3節…逸脱と市会——意思決定にかかる党派的要因

地方政治研究に当たって考慮すべきものとして、首長や議会に制度的に与えられる権限に派生する「制度的権力」と議会における首長与党からの支持に由来する「党派的権力」を辻(二〇〇七)は挙げる。その上で、都道府県を例に、制度的な権力では守勢に立つ議会が党派的権力では強みを持つことを示す。

党派の権力という観点から京都市会を見た場合、一つの政党からの支持調達のみでは不十分であることが大きな特徴として挙げられる。表2を見ても分かる通り、第一党であるが定数(時期によって異なるが六九から七二名)の過半数に満たない自民党、二〇議席前後を獲得する第二党の共産党、一〇議席前後の議席を有する公明党と社会党、更に民社党という五党による市政運営の時代が続いてきた。⁽¹⁾ 民主党の結成や地域政党・京都党の誕生により状況は変化しつつあるが、こうした背景を念頭に置くことが重要である。

市会における政党間対立はその時々々の意思決定にも大きな影響を及ぼし興味深い。例えば、市会の役員選出の方法である。七一年の統一地方選挙では、共産党が市会第二党に躍進した。それまでの慣例で考えると、議長が第一党の自民党から出るのは当然として、副議長は第二党である共産党から出るはずであった。しかしながら、共産党が非自民の諸政党と共同歩調をとろうという提案が各党の反発で流れ、他方で同年夏の参議院選挙で社会党の候補を公明党と民社党が推して共産党候補を破ったこともあり、「社公民」+自民党の四派連合が市会では成立した。その結果、副議長はこの四派連合の第二党である社会党から出ることになったのである(現代人編集部一九七二、二九)。こうした共産党の締め出しは一九七九年に共産党の副議長(第五八代)が誕生するまで継続した。この副議長が四年務めた後、一九八三

表2 市議会議員選挙における各党の当選者数の推移（1979年以降）

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
自民	26	24	22	27	24	24	24	23	23
共産	19	19	19	18	20	21	20	19	15
公明	13	14	14	12	13	12	12	12	12
社会・社民	10	6	10	10	7	1	0	0	0
民社	4	7	7	4	民主	11	10	12	13
その他	0	1*	0	0	5**	0	0	0	5***
無所属	0	1	0	1	3	3	3	3	1
計	72	72	72	72	72	72	69	69	69

*：新自由クラブ **：新進党 ***：京都党4＋みんなの党1

出典：吉田・木村・佐藤（2007）などから筆者作成。

年の第五九代副議長選挙では、第二党の共産党を飛ばして、第三党の公明党の議員が選挙で共産党（一九議席）以外の賛成票を得て選ばれた。それ以降、第三党以下から副議長が選ばれている。¹²⁾

政党の議席数の変動が意思決定に思わぬ影響を及ぼすことがある。一九六〇年代後半がその例である。一九六六年の地方公務員法一部改正による市条例の改正や一九六七年の京都市長選において、自民党と民社党が連合を組んだことからわかるように、両党が様々な場面で協力体制を築くことがあった。一九六〇年代後半は採決に加わらない議長と欠員一名を除いて、七〇名の市議がいた。議長（第一党である自民党の議員）を除いた自民党の市議が二六名、民社党市会議員団が九名であったために、自民党と民社党のみが賛成する議案については可否同数となることがあったのである。例えば、一九六九年には、特別職の報酬及び給与の引き上げに関して、自民と民社が賛成したが、可否三五ずつの同数となったために議長裁定で可決するという事案があった。¹³⁾

この様に、京都市における非日常的決定を考える上で、市会

の存在を忘れる訳にいかず、また、そこで展開される政治過程を抜きに京都市における意思決定を語ることはできないのである。そうした政治過程の結果として、市長与党の支持調達が過半数を割ると、逸脱の可能性が高まることが予想される。

〔仮説1〕市長与党の支持調達が不十分である場合には、典型からの逸脱が見られる。

第4節…逸脱と市民

本稿では市長と議会の権限の関係については最低限しか扱わないものの、制度的な要因と党派的な要因の差を前提とする。従って、本稿の枠組みは、辻の議論とほぼ重なる。但し、辻の議論と異なるのは、辻(二〇〇六)が注目するのが意見書や決議案がどの様な党派連合によって成立したかであるのに対して、本稿では一度は成立したものの実施に失敗した古都保存協力税などの「失敗」に関しても注目する点である。⁽¹⁴⁾ こうした形での逸脱を理解する上では、市民からの支持について考慮する必要がある。

世論が市の政策に影響を及ぼした事例として、一九九八年の鴨川歩道橋建設計画を挙げることができる。当該計画は京都とパリの友好のために提案されたものであるが、予算議決後に反対運動が盛り上がり、結局は榊本市長が計画を白紙撤回するという結果になった⁽¹⁵⁾(野田二〇〇七)。

第六三代京都市会議長を務めた国枝克一郎は市長は「市民のリズム」つまり市民が必要としているものを感じ取り時にそれを鼓舞する指揮棒(「タクト」)を上手く振る能力が求められるとし、当時の今川市長の姿勢を問うた(国枝一九九五)。鴨川歩道橋建設計画の事例からも分かる通り、「市民のリズム」と「市長のタクト」が一致しない時には、

意思決定の典型からの逸脱が見られると考えることができる。

仮説2…市民を巻き込んだ合意形成が不十分である場合に、典型からの逸脱が見られる。

次章では本章で示した仮説の検証を行うために、二つの仮説を導き出す際に用いた事例とは異なるものを取り上げ、事例研究を行う (Geddes 2003)。

註

- (5) もちろん日常的な意思決定に関しても時代に応じて変化も見られる。かつて決定は紙の文書で行うことが前提とされていたし、協議は電話連絡でされるものとされていた。庁内LAN（ローカルエリアネットワーク）などが発達した近年とは隔世の感がある。現在では電子決済も進んでいる。
- (6) 『京都市会旬報 昭和五三年回顧』、一〇頁
- (7) 『京都市会旬報 昭和四一年回顧』、一一八頁
- (8) 各派幹事会は現在では議会運営委員会となっているが、各派幹事会の時代が長いのでここでは各派幹事会の役割について紹介する。「市会各派の連絡交渉その他議事運営のため、各派から幹事を選出し、市会正副議長とともに各派幹事会を組織する」と一九八七年各派幹事会要綱では定められている。一九九一年には、地方自治法の改正により任意機関である各派幹事会が廃止され、議会運営委員会へと変化を遂げた（『京都市会旬報 平成三年回顧』、一四頁）。
- (9) 『京都市会旬報 昭和三九年回顧』、七四―七五頁
- (10) 『京都市会旬報 昭和三三年回顧』、六五頁
- (11) 各派幹事会も基本的にこれらの五党により運営されてきた。一九七九年に各派幹事会要綱が改正され、「交渉団体としての」会派の結成には五人以上の所属議員を必要とするとされたため、一九七九年の市議選で五議席を割った民社党（七議席から四議席に減らしていた）が反発して各派幹事会に参加しないという選択肢を選んだ（『京都市会旬報 昭和五四年回顧』、九頁）。

しかし、この状況は次の市議選で解消された。

(12) 『京都市会旬報 昭和五八年回顧』、一〇頁

(13) 『京都市会旬報 昭和四四年回顧』、二四頁。一九六八年にも、市税条例の改正や、勸業館使用料の値上げ問題、交通災害共済事業に関する予算を巡って可否同数という採決結果が見られた。

(14) また、辻(二〇〇六)では意見書や決議案を丹念に負っているのに対して、本稿ではいわば標本調査の様な手法を用いていることも大きな違いである。

(15) 『京都市会旬報 平成一〇年回顧』、一一七頁

第3章…仮説の検証——非日常的決定における逸脱の事例研究から

第1節…与党からの支持の調達に失敗する場合

井上市政下の一九六六年における公共交通の運賃値上げ案では、本会議から交通水道委員会を通じて本会議へと正規の手順を踏んだものの与党の賛成を得られず頓挫することになった。自民党は慎重審議を求め、民社党も社会・共産・公明とともに反対の姿勢を示した(但し、『京都市会旬報』を見る限り民社党は本会議で積極的な反対発言はしていない様であるが)。審議継続を求める自民党が、審議打ち切りに反対して退場したために、原案可決のための賛成者を本会議で得られないという結果に終わった。⁽¹⁶⁾井上市長にとっての救いは、交通事業財政の再建に関して国に助けを求めることには社会・共産以外の賛成を得られたことである。

続く富井革新市政は、そもそも与党である社会党・共産党が市会の過半数を持っていない状況でのスタートとなった。しかしながら、その与党からの支持すら得られない事案もあった。『京都市会旬報』で「水道事業の財政建直し、

長期開発計画の策定、また国保事業の諸問題など未解決の重要問題が持越された」と厳しく評価された一九六七年の京都市政であるが、交通事業財政再建に関しても紆余曲折があった。同年一月からの値上げ案が社会党のみの賛成で否決されてしまい、一月の臨時市会で、修正された再建案が自民、社会、民社の賛成多数で可決するという状況だったのである。⁽¹⁸⁾一九七一年には、一九七一年度京都市交通事業特別会計予算も一九七〇年度京都市交通事業特別会計決算も与党であるはずの共産党が反対した。⁽¹⁹⁾

こうした事例からは、市長と市長与党の間の距離が大きい時の意思決定の難しさが分かる。但し、一口に過半数の支持の調達に失敗した場合と言っても、その要因は複数存在する。ここでは、以下の二点について説明する。第一が決定のタイミングに関するもの（例・青少年科学センター建設問題）であり、第二が決定過程の透明性に関するもの（例・京都市立看護短期大学の廃止問題）である。

第1項・決定のタイミング——市長が公約の実現を急ぐ場合

一九六六年には青少年科学センター建設問題に関連して、民社党議員が井上市長に対して「公約は無理に自分でやらなくても、他人にやらしたほうがなお名市長という誉れが高くなる」と論じて府との協調を要請したことがあった。⁽²⁰⁾

この事例とは逆に、西京極球場のナイター設備に関しては、一九五八年市長選挙の高山の公約であって財政難で先延ばしにされていたものが、六年の間において各派幹事会から定例市会へという手続きを経て上程された。⁽²¹⁾市立体育館建設問題についても、五大政令指定都市の中で京都のみ市立体育館を持たないことを問題視した市長から市会に建設の必要性が説明されており、最終的に西京極に建設地を定めた時にも夜間利用者の安全対策に万全を期す旨の発言がされている。⁽²²⁾

この様に、市長が公約の実現を急ぐ場合に、常態からの逸脱が見られる。

第2項・決定過程の透明性——京都市立看護短期大学の廃止問題から

決定のプロセスに関する透明性が問題とされた近年の事例として、二〇〇九年以降つまり門川市政における京都市立看護短期大学（以下、「看護短大」と省略）の廃止を巡る議論を挙げることができる。看護短大とは一九五四年に設立された三年制の短期大学で二〇〇〇人以上の卒業生を輩出してきたが、医療の高度化に合わせた四年制化などがうまくいかず廃校とすることとなった⁽²³⁾。二〇一〇年度から看護短大の入学者募集は停止されたが、卒業生らが有志の会を結成して、存続を求める運動を行った。

看護短大を巡って、当初は佛教大学への統合が模索されていたが、看護短大を廃止する条例案が二〇一〇年三月に市会で否決された。それを受けて二〇一〇年四月六日に佛教大学との連携が解消されたのである。五月には看護短大の廃止に関する条例が再上程された。この時には自民党が委員会を退席したり、本会議の採決で自主投票としたりという形で可決成立した（隠塚二〇一〇b）。

自民党議員団の橋村芳和議員は、二〇一〇年三月の定例会で以下の様に述べて決定のタイミングに疑問を唱えている。「門川市長が二〇〇九年三月に四年制化を発表する二週間前に）我が会派の田中セツ子議員が市長に対して看護短大の四年制化についての考えを尋ねましたが、看護短大の廃止、佛教大学への譲渡ということには何ら触れられずにいたことを思うと、余りにも唐突な発表でありました。当然私たち議会にとっても寝耳に水の話であり、学生、保護者、大学関係者などに大きな動揺をもたらしたことは御承知のとおりであります⁽²⁴⁾」と。

興味深いのはこうした質問が看護短大廃止の決定から一年後になってもまだ出てきているという点にある。共産党は看護短大の廃止自体に反対であったが、自民党はスキームにはある程度納得しながらも透明性の欠如を問題にしていることが分かる（隠塚二〇一〇a）。この様に不透明な決定プロセスが混乱の原因となった可能性は否定できないのである。

看護短大の件は、市会の中でも記憶として残っており、京都会館のネーミングライツの問題に関して、二〇一一年二月のくらし環境委員会で自民党の富きくお委員が以下の様に発言している。「今回は異例中の異例やなしに、これはもう全く皆さん（市役所…筆者注）がやってこられたことは、これは秘密の中でずっと進めてきて、ある日突然ぽんと出て来る。この間の看護短大と一緒や、はつきり言うたら。「……」。もっとそのプロセスなりそういうものをきちっと議会にも説明しなさいと言うてきたにもかかわらず、私は飽くまでも議会に対する皆さんの認識の問題を今、問うているんですけども、今回のこのやり方については絶対納得がいけない」⁽²⁵⁾。決定過程の透明性の重要性を見て取ることができ

第2節…合意形成が進まなかった場合

第1項…古都保存協力税と合意形成

市長が公約実現を急ぐ場合と一部重複もするが、「市民のリズム」を市長や市会が汲み取れなかった時にも意思決定の常態からの逸脱が生じる。ここでは、今川市政下で話題となった古都保存協力税を事例として取り上げて、空き缶条例との比較の中で、逸脱の背景を考察する。

古都保存協力税は、合意形成が進まなかった場合の逸脱の模範例と言えよう。古都保存協力税は、京都市が指定する鹿苑寺（金閣寺）、慈照寺（銀閣寺）、平安神宮などの寺社を鑑賞する人に対して課せられる税金で、鑑賞一回につき大人が一人五〇円を小中学生が一人三〇円を支払うというものであった。集められた税金は、文化財を守る、京の良さを守り育てる、世界の京都づくりを進めるという三つの目的のために使われるものとされた⁽²⁶⁾。一九八三年に市会で議決を得て、一九八五年には自治大臣の許可を得たものの、全部実施に至らぬままに一九八八年三月末で廃止されることと

なった。高山市長が「文化観光施設税」と「文化保護特別税」を実施した時に、この類の新税は再び設置しないとした覚書に反する新税であるとした寺社などの反発も大きかった。

一九八二年一月一日の『市民しんぶん』は、市政モニター二〇〇人の内、多くが古都保存協力税に賛成であったとする。しかしながら、一九八二年九月一日の『市民しんぶん』で新税構想が取り上げられ、翌年一月の臨時市会で古都保存協力税が条例化されたことを考えると、合意形成が遅くなったと言われても仕方がない。そもそも古都保存協力税の場合には大きな問題であるにも関わらず、委員会での審議を経ないで本会議で採決されており、禍根を残す結果となった（現在人編集部一九八七）。

合意形成の重要性はとりわけ空き缶条例との対比で考える時に顕著である。もちろん政策領域は異なるけれども、空き缶条例の場合には一九八〇年九月一日の『市民しんぶん』で専門委員会の中間報告が紹介されて、一九八一年三月一日号で最終答申が記事になっている。一月の定例市会では条例が可決された。比較的長い時間にわたってこの問題は議論されてきたのである。

こうした空き缶条例の場合とは対照的に、古都保存協力税に関する合意形成の努力は例えばパンフレットの作成や早期施行のための市民大集会を開くといった比較的事後的なものであった。⁽²⁶⁾

第2項・古都保存協力税と空き缶条例の相違点

もちろん空き缶条例に関しても順風満帆に政策が形成された訳ではなかった。この事例では運動の当初は市民の幅広い合意があったものの、先進的な試みであるがゆえの試行錯誤は見られたのである。

空き缶条例は嵯峨野に散乱するゴミを目の当たりにした寂光寺住職・長尾憲彰が市民の立場から運動を開始したものである（阿部一九八九c）。こうした運動に端を発する空き缶条例問題では、一九七九年一月に市長任命の「京都市

空き缶条例専門委員会」とボランティア活動の促進などを目的とした任意団体の「京都市散乱ごみ対策協議会」が設置されることになった。⁽²⁹⁾ 二つの組織が並立するという状況ではあったが、専門委員会委員に長尾が入っていたということもあり、市民相互間の協調関係が崩れるということはなかった。一九八〇年八月に公表された専門委員会の中間報告では、行政と消費者と業界の三者協力による「京都市方式」が提言されたが、⁽³⁰⁾ この中にデポジット制が含まれたことで大きな議論が巻き起こることとなった。

デポジット制とは、細かく定義すると、預かり金を上乗せして飲料を販売し、空となった容器を消費者が販売店に返却することで預かり金が返ってくるという仕組みである。小売業者を中心としてデポジット制に対する反対の声が上がると、京都市内で一枚岩の世論を作ることが困難となった。こうしてデポジット制でもめたために翌年に出された最終報告は中間報告から一歩引いた内容となっており、条例を見限ったという長尾の嘆きも聞かれた（阿部一九八九⁽³¹⁾）。

一九八一年には空き缶条例は可決・成立し、「指定容器の指定、総合施策の策定、散乱防止重点地域の指定等」に関して審議するため、学者、市民団体、業界団体などから「選定された委員からなる審議会つまり飲料容器対策審議会が発足した。⁽³²⁾

第3節…小括——どんな時に逸脱が起ころのか

本章では市長と議会や市民の関係に注目しながら、事例の分析を通じて意思決定の特徴を検討してきた。市長が公約の実現を急ぎ与党が市長の政策に異を唱える場合や決定の透明性の欠如が問題視される場合に加えて、市長（市役所）と市民の間での合意形成が進まなかった場合において、逸脱が起ころがちなことであるということが明らかとなった。本稿での仮説は支持されたと言えよう。こうした従来からの逸脱に加えて次章では近年見られる新たな形について言及する。

「逸脱」と表現すると悪い意味で捉えられかねないが、本稿では必ずしもそうした意味では用いていない。

註

- (16) 『京都市会旬報 昭和四一年回顧』、一一八頁
- (17) 『京都市会旬報 昭和四二年回顧』、一頁
- (18) 『京都市会旬報 昭和四二年回顧』、一一五頁
- (19) 『京都市会旬報 昭和四六年回顧』、一二一頁
- (20) 『京都市会旬報 昭和四一年回顧』、七七頁
- (21) 『京都市会旬報 昭和三九年回顧』、五一―五二頁
- (22) 『京都市会旬報 昭和三六年回顧』、二五―二七頁
- (23) 『朝日新聞』二〇一〇年四月七日朝刊、一三三頁
- (24) 『平成二二年市会会議録』、定例会(第一回)、二五一頁
- (25) 『平成二三年市会会議録』、くらし環境委員会(第一九回)、二四頁
- (26) 『市民しんぶん』一九八五年七月一五号、一頁
- (27) 『市民しんぶん』一九八三年六月一日号、二頁
- (28) 『市民しんぶん』一九八三年一月一五号、二頁
- (29) 『京都市会旬報 昭和五五年回顧』、九九頁
- (30) 『京都市会旬報 昭和五五年回顧』、一〇〇頁
- (31) 空き缶条例の制定に際して、史跡がゴミまみれになることに対する市民の憤りが結集して京都市を動かしたことは確かであるけれども、そのエネルギーが長続きしなかったことも同時に指摘されている(阿部一九八九a)。問題が長期にわたる時には、こうした市民参加の限界も見受けられる。
- (32) 『京都市会旬報 昭和五六年回顧』、八三頁

まとめと展望…近年における意思決定の変化

本稿では京都市における非日常的決定の典型とそこからの逸脱に注目しながら、地方自治体とりわけ大都市の意思決定の特徴について考察した。もちろん京都市特有の要因も関係するものの、決定の時期やプロセスに関する市長と議会の間の見解の一致・不一致、そして幅広い合意形成という要因が意思決定の成否に影響を及ぼしていることが明らかとなった。近年の京都では行為者間の関係に変化をもたらし、上記の「逸脱」を促進しそうな事象も見られる。

新しい流れの第一としては、議会の役割の拡大を挙げることができる。党派的要因とはやや異なるものの、広い意味での市長と議会の関係の変化ということもできる。二〇〇七年に制定された行政評価条例が分かりやすい例である。

二〇〇五年一月二日の定例会において、出席議員より行政評価に関して条例化することで制度を恒常化すべきではないかとの提案がなされた。それに対して当時の榊本市長は積極的に検討していくと答えている。こうして始まった行政評価条例制定の動きは、具体的には公共事業評価制度や交通事業事務事業評価制度など、それまでに存在した七つの評価制度を条例化するものであった。条例が敬老乗車券の有料化など市民生活の圧迫につながるという理由と、学校評価システムが条例に格上げされることへの危惧から反対の声があったことも事実であるが、二〇〇七年六月に施行された。

こうした経緯を経てできあがった行政評価条例は既に行っていた取り組みに関して議員からの質問をきっかけにして、条例を制定することで制度化されたという興味深い事例である。二〇〇〇年代後半の比較的新しい話ではあるが、意思決定の常態からの逸脱を象徴する興味深い事例である。

近年では、自ら進んで自分達のために必要な政策策定を行う「政策自治体」を目指した動きが各地でみられ、京都市

でも「市長ミーティング」が行われている。意思決定におけるこうしたリーダーの役割が重要なのは否定できない。しかし、その一方で「市民のリズム」を全く反映しない市政が行われることも住民が望むことではない。京都市の意思決定に関する工夫を見るとトップダウンの流れとボトムアップの流れの二種類が存在することが分かる。この他に熱意のある中間レベルの職員が提案を行う「ミドル・トップダウン」と呼ばれる新たな流れも存在するが、ここではトップダウンでない流れの一つ、市民参加について説明する。

もちろん市民参加は必ずしも新しいものではなく、例えば一九七九年の「まちづくり構想」の見直しでは、「市民二〇〇人を対象とした『市民アンケート調査』が実施される一方、大学教授などの専門家二〇人で構成される『まちづくり研究会』が設けられ、見直し作業の内容について助言や指導を受けるなど、作業の過程において幅広く『市民の声』を盛り込む工夫がなされた」³⁴。

そうではあるが、近年では市民参加の制度化がより進んでいるのである。行政における市民参加の促進のため、二〇〇一年度には「京都市市民参加推進計画」が作成され様々な改革が開始された。同じ年の京都市住宅マスタープランでは、審議会の答申に対して、パブリックコメントを求めるという形で市民参加が行われた。³⁵二〇〇三年には、市民参加を促す制度策定の総仕上げとして「京都市市民参加推進条例」が施行された。政令指定都市としては初めてのことである。合意形成の速度に影響を及ぼす可能性がある。

意思決定を取り巻く環境が変わるのと同様に、意思決定の在り方自体も時代により大きく変わっている。上記の様にかつての逸脱が新たな「定式」として定着しながら（畑村二〇〇六）、京都市における意思決定は連続と続いていくことになるのである。

註

- (33) 『平成一九年市会会議録』、定例会(第二回)、三一—三三頁
- (34) 『京都市会旬報 昭和五四年回顧』、七九頁。ここに今日まで続く市民参加の流れを読み取ることができよう。市民参加は行政改革の一つの形態ではあるけれども(Peters 2001)、市民参加が成果を生まないこともあれば、参加の限界も存在する。市電の全廃に際しては、二三万人もの署名を集めた市条例改正案は否決され、「三月三十一日」に市長は記者会見において『市電全廃』を表明することになった(『京都市会旬報 昭和五三年回顧』、一一—四頁)。参加型の限界の一つの例である。
- (35) 『京都市会旬報 平成一三年回顧』、九五—九六頁

参考文献

- 秋月謙吾(二〇〇一)『行政・地方自治』東京・東京大学出版会
- 芦立秀朗(二〇〇七)「日米の援助行政と制度…議院内閣制対大統領制?」『産大法学』第四〇巻第三・四号、六八八—七一二頁。
- 阿部昌樹(一九八九a)「自治体政策の形成と執行(一)——京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』第六五巻第一号、一〇八一—一〇九頁。
- 阿部昌樹(一九八九b)「自治体政策の形成と執行(二)——京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』第六五巻第二号、一〇〇—一〇九頁。
- 阿部昌樹(一九八九c)「自治体政策の形成と執行(三・完)——京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』第六五巻第三号、八九—九九頁。
- 稲継裕昭(二〇一一)『地方自治入門』東京・有斐閣
- 隠塚功(二〇一〇a)『おんづか功 京都市会ニュース 第二八号』京都・おんづか功事務所
- 隠塚功(二〇一〇b)『おんづか功 京都市会ニュース 第二九号』京都・おんづか功事務所
- 風間規男・岡本三彦・中沼文晃・上崎哉(二〇〇七)『行政学の基礎』東京・一藝社
- 京都市編(一九七六)『京都の歴史 第九巻 世界の京都』東京・学藝書林
- 国枝克一郎(一九九五)『京都市会本会議質問提言質疑録』京都・国枝克一郎事務所

- 現代人編集部（一九七二）「京都市会役員改選問題」『現代人』八・九月合併号、二九一—三三三頁。
- 現代人編集部（一九八五）「宙に浮いた『古都保存協力税』——と、京都市長選の展望——」『現代人』三月号、二〇—二五頁。
- 現在人編集部（一九八七）『古都税』ついに廃止 問う、今川市長の政治責任——任期前の辞任を』『現代人』一〇月号、二二—三二頁。
- 後藤恭生・渡部徹（一九七六）『第六章 不死鳥都市・京都 第一節 革新への志向』京都市編『京都の歴史 第九卷 世界の京都』（四六八—四八五頁）東京・學藝書林
- 小林良彰（一九八八）『公共選択』東京・東京大学出版会
- 斎藤正（一九七六）『第四章 平和都市への道 第四節 高山市政の出現』京都市編『京都の歴史 第九卷 世界の京都』（三五五—三七八頁）東京・學藝書林
- 社会民主党京都市会議員団（一九九六）『わたしたちの提言』京都・社会民主党京都市会議員団
- 曾我謙悟・待鳥聡史（二〇〇七）『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋・名古屋大学出版会
- 辻陽（二〇〇六）『地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か、地方政治レベルの対立軸か——』『近畿大学 法学』第五四卷第二号、二二七—二九三頁。
- 辻陽（二〇〇七）『革新』首長・九〇年代「非自民」首長と地方議会——イデオロギー観の違いがもたらすもの——』『近畿大学 法学』第五五卷第三号、六三一—八八頁。
- 西尾勝（二〇〇一）『行政学「新版」』東京・有斐閣
- 野田浩資（二〇〇七）『景観政策』村上弘・田尾雅夫・佐藤満編著『京都市政 公共経営と政策研究』（一五五—一七六頁）京都・法律文化社
- 畑村洋太郎（二〇〇六）『図解雑学 失敗学』東京・ナツメ社
- 三村義夫（一九八一）『新段階を迎えた空きかん問題』『現代人』三月号、一一—一九頁。
- 三宅一郎・村松岐夫編（一九八一）『京都市政治の動態——大都市政治の総合的分析』東京・有斐閣
- 村上弘・佐藤満編著（二〇〇九）『よくわかる行政学』京都・ミネルヴァ書房
- 村上弘・田尾雅夫・佐藤満編著（二〇〇七）『京都市政 公共経営と政策研究』京都・法律文化社

- 村松岐夫 (二〇〇一) 『行政学教科書 [第二版]』東京：有斐閣
- 吉田健一・木村高宏・佐藤満 (二〇〇七) 「政治的配置」村上弘・田尾雅夫・佐藤満編著 『京都市政 公共経営と政策研究』(一三一―四二頁) 京都：法律文化社
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Harper Collins.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- King, G., Keohane, R. O. and Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. New York: New York University Press.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (Revised 2nd ed.). Kansas: The University Press of Kansas.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1974). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.